Évaluation de la territorialisation des politiques du logement

Rapport opérationnel

Établi par :

François DELARUE Ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts

Responsable opérationnel

Alain LECOMTE Président de section au Conseil général de l'environnement et du développement durable

Patrice VERGRIETE Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Septembre 2013

Sommaire

Préambule

Le présent rapport fait directement suite au rapport d'analyse établi au titre de l'évaluation de la territorialisation des politiques du logement. Il en présente de façon synthétique les principaux résultats et énonce des propositions d'évolutions destinées à améliorer le fonctionnement des mécanismes de territorialisation, confrontés à des enjeux locaux en constante évolution et toujours plus divers.

A la fois parce que ce n'était pas l'objet de la mission telle que définie dans son cahier des charges, et aussi faute de temps, ces propositions sont pour la plupart d'entre elles énoncées sous forme de pistes qui demandent à être approfondies, expertisées et débattues.

L'objet de l'évaluation étant la territorialisation des politiques du logement, et non la politique du logement, les propositions faites ne visent pas à faire évoluer les mécanismes de la politique du logement « en eux-mêmes » par rapport à des objectifs nationaux a-territoriaux, mais par rapport à une double préoccupation d'adaptation des politiques et de leurs outils aux réalités diverses des territoires et de traitement équitable de ces territoires et des populations qui y résident.

Considérant d'une part que les grands équilibres actuels entre acteurs, et tout particulièrement entre l'État et les collectivités territoriales sont très majoritairement considérés comme satisfaisants, et d'autre part que la mise en œuvre d'une politique aussi complexe que celle du logement requiert un minimum de stabilité dans ses règles du jeu, les propositions ne visent pas à un « grand soir » de la territorialisation, mais s'inscrivent dans l'amélioration progressive des mécanismes de la territorialisation, ce qui paraîtra peut-être modeste, mais qui n'est toutefois pas dépourvu d'ambition, et qui n'interdit pas des évolutions ultérieures, notamment vers une plus grande décentralisation.

Le financement des logements locatifs sociaux

La réalisation de logements locatifs sociaux est financée par la combinaison de divers instruments:

- un socle constitué par des prêts à long terme sur ressource du livret A, et principalement distribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)[1];
- une TVA à taux réduit;
- une exonération temporaire de la taxe sur le foncier bâti (TFPB) qui, en permettant d'alléger les comptes d'exploitation des organismes, constitue une aide indirecte à l'investissement, supportée partie par l'État, partie par les collectivités territoriales bénéficiaires de cette ressource;
- des exonérations de taxe d'aménagement (ex-TLE) pouvant être accordées par les communes ;
- des aides, sous forme de subventions ou de prêts à conditions très avantageuses, apportées par Action Logement (« 1 % logement »);
- l'apport de terrains à prix décotés, voire gratuit, par l'État et par les collectivités territoriales;
- des subventions directes de l'État et des collectivités territoriales.

Certains de ces instruments qui s'appliquent de façon uniforme sur le territoire national échappent à la problématique de la territorialisation. Il s'agit de la TVA à taux réduit, des exonérations de TFPB et des prêts sur ressources du livret A. Ils n'ont donc pas été examinés.

Toutefois, un point doit être soulevé à propos des prêts CDC. Au niveau local le débat sur le financement tourne bien souvent autour de la question de savoir qui apporte le plus entre l'État et les collectivités. La réponse à cette question dépend dans une large mesure du chiffrage du montant de l'aide de circuit qu'apportent les prêts sur livret A, compte tenu du niveau de leur taux d'intérêt comparé à ceux du marché, et surtout de leur durée (40 ans et 50 ans pour la part foncière). Or, aujourd'hui la réponse diverge selon les sources. La mission recommande donc que l'État définisse un mode de calcul clair qui permette de purger ce débat.

En dépit de leur importance, les financements apportés via le foncier (décotes, apports gratuits, prise en charge de travaux de viabilisation, péréquation au travers des bilans de ZAC, …) n'ont pas été examinés. Pour l'État en raison du caractère récent de la loi généralisant les mécanismes de décote, pour les collectivités en raison de l'absence de toutes sources de mesure. Il ne fait, toutefois, guère de doute que ces aides peuvent être très importantes et qu'il y aurait là aussi tout avantage à un affichage clair.

Ces remarques préalables étant faites, les points principaux qui ressortent de l'évaluation

1 Une part des prêts PLS est distribuée par quelques banques

sont les suivants :

Observation 1 :

Les subventions apportées par l'État sont, en droit, calculées selon des règles d'assiette et de taux fixées par le code de la construction et de l'habitation. On distingue une subvention « de droit commun » dont les paramètres sont peu territorialisés et une subvention pour surcharge foncière qui en pratique n'est attribuée que dans les zones très tendues et tout particulièrement en Île-de-France.

Le recul constant des crédits de l'État ces dernières années a conduit à donner à la subvention « de droit commun » un caractère quasi forfaitaire, avec des montants moyens par logement très inférieurs à ce que donnerait l'application du code, et modulés selon le zonage A, B, C. Pour les PLUS et sauf en zone A, ces montants, sont devenus presque symboliques, allant dans plusieurs régions jusqu'au PLUS à 0 ou 1 €. Tout en étant fortement orientées à la baisse (- 31 % entre 2009 et 2012 en zone A ; – 60 % en zone C), les subventions PLAI restent à un niveau significatif. [2]

Il résulte de ces évolutions un traitement différencié des territoires au regard des aides de l'État, non justifié par des différences de situation.

Observation 2 :

Les aides des collectivités territoriales connaissent des évolutions contrastées qui ont été analysées sur la période 2009 – 2012.

Les aides des Régions sont en recul sensible et ne différencient qu'assez faiblement, du moins en moyenne, les aides apportées aux PLUS et celles apportées aux PLAI. Elles varient très fortement selon les Régions.

Les aides des Départements sont en très net recul dans les zones tendues et de façon beaucoup plus modérée en zone détendue. Elles privilégient assez nettement les PLAI. Par ailleurs, sans que cette situation soit générale, on assiste à un partage des rôles entre Départements et agglomérations, tout particulièrement là où coexistent Départements délégataires et agglomérations délégataires.

Sauf pour les PLUS en zone A et pour les PLUS et les PLAI en zone C, les aides des communes et des intercommunalités prises dans leur ensemble sont en progression. C'est tout particulièrement le cas en zone B1 où la progression de la subvention moyenne se conjugue avec une nette augmentation de la production. Il y a là un très net effet de montée en puissance de la grande majorité des agglomérations délégataires qui se distinguent de la plupart des autres par des efforts financiers nettement supérieurs.

2 Les PLS ne bénéficient d'aucune subvention directe de l'État, sauf en Île-de-France au titre de la surcharge foncière.

Le total des subventions moyennes apportées par les collectivités territoriales est aujourd'hui, et dans toutes les zones, supérieur à la subvention directe de l'État, sauf pour les PLAI en zone A (en fait, en Île-de-France). Toutefois, cette approche moyenne suivant le zonage A, B, C cache des écarts considérables lorsque l'on fait le même exercice par régions.

Une mention particulière peut être fait pour l'Île-de-France où, si l'on distrait Paris qui présente une situation très atypique, on constate que l'effort des collectivités, sans être négligeable (10 604 € pour un PLUS et de 12 481 € pour un PLAI) est très inférieur à celui que l'on constate dans les grandes agglomérations de province, qui est souvent de l'ordre du double.

Observation 3 :

La baisse des subventions de l'État et pour partie des aides des collectivités territoriales est principalement compensée (toujours sur la période 2009- 2012) par une forte hausse des apports en fonds propres des organismes constructeurs (très majoritairement de statut HLM).

Par un effet de vases communicants, ces apports en fonds propres sont plus importants pour les PLUS que pour les PLAI, et très peu différenciés selon le zonage A, B, C. De façon générale, plus les subventions des collectivités territoriales sont importantes, plus les apports en fonds propres des organismes sont faibles. Est donc posée, en conséquence, la question de savoir si les efforts importants de certaines collectivités ne profitent pas à des opérations situées hors de leur territoire, par le biais d'une péréquation dans l'utilisation des fonds propres. La présente évaluation n'apporte pas une réponse à cette question. Celle-ci dépend de l'aire d'action de chaque organisme ainsi que des autres affectations des fonds propres, pour la réhabilitation notamment.

Observation 4 :

Le « 1 % logement », aujourd'hui désigné sous la dénomination Action Logement, continue à jouer un rôle très important dans le financement du logement locatif social. Le profond mouvement de regroupement des organismes collecteurs (CIL) qui s'est opéré dans la période récente s'est effectuée sur des bases très éloignées de préoccupations liées à la territorialisation des politiques du logement. La mise en place de délégués territoriaux de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et l'instauration de conférences territoriales sur 41 bassins d'emplois prioritaires visent à refonder les liens des collecteurs avec les entreprises et avec les politiques locales de l'habitat. Il est aujourd'hui trop tôt pour en faire une évaluation.

Observation 5 :

Les opérations de logements locatifs sociaux financées par l'ANRU se distinguent de celles financées par l'État par un niveau de subvention nettement plus favorable, qui se traduit essentiellement par un moindre recours aux prêts de la CDC.

Observation 6 :

Le loyer des logements locatifs sociaux, élément essentiel d'arbitrage entre accessibilité sociale et équilibre des comptes d'exploitation des opérations, est fixé en fonction du zonage I, II, III, avec des marges de modulation autorisées aux décideurs locaux (services de l'État et délégataires) avec un degré de liberté un peu plus grand pour les délégataires.

Les décalages qui existent, dans certains territoires, entre le classement au titre du zonage I, II, III et le niveau du marché local (l'exemple le plus criant étant celui de communes situées à la fois en zone III et A) conduit à y rendre le montage des opérations difficile, en contradiction avec les impératifs de construction auxquels ces mêmes territoires peuvent être soumis au titre de la loi SRU, y compris dans sa version renforcée (seuil de logements locatifs sociaux porté à 25%).

Sans qu'une étude exhaustive ait pu être menée sur ce point, les quelques éléments recueillis indiquent que les décideurs locaux utilisent les marges de modulation des loyers dont ils disposent de façon prudente, les pratiques des délégataires ne se distinguant guère de celles des DDT.

Pistes d'amélioration

A partir de ces éléments on peut avancer les pistes de recommandations et de propositions suivantes.

Proposition 1 : Refonder le calcul des subventions de l'État

Dans un contexte où aujourd'hui un peu plus de la moitié des subventions de l'État au logement locatif social transite par les délégations de compétence (cette part passera à environ 80 % si la future métropole de Paris devient délégataire), il est incontournable que l'État soit en mesure de justifier de façon transparente d'un traitement équitable de chaque territoire.

A cette fin, il est proposé un système à deux niveaux, reposant sur le principe suivant. L'État responsable de la politique du logement assure le financement de base. Les collectivités territoriales, responsables des politiques urbaines et foncières, payent le foncier. Toutefois, le prix du foncier ne dépend pas que de facteurs locaux, mais aussi de phénomènes économiques sur lesquelles les collectivités n'ont pas, ou très peu, de prise. Il est donc légitime que l'État finance une part du foncier.

Le système serait alors le suivant :

– une subvention de base permettant l'équilibre des opérations partout où le foncier est d'un « niveau modéré »). Pour le PLUS, les conditions économiques et financières actuelles, et notamment la TVA ramenée à 5 %, permettent de généraliser le PLUS à 0 €, sauf en Île-de-France en raison d'un coût des travaux nettement plus élevé.

La subvention PLAI ne serait que faiblement zonée en distinguant, par exemple, l'Île-de-France et les autres régions, les coûts hors foncier des opérations étant relativement homogènes entre régions autres que l'Île-de-France. Les délégataires et l'État local auraient la possibilité, à l'intérieur de leur enveloppe, de moduler ces subventions.

– une subvention foncière venant compléter la subvention de base dès que le foncier dépasse le « niveau modéré » mentionné ci-dessus. Cette subvention qui élargirait l'actuelle subvention pour surcharge foncière aurait pour assiette la différence entre le coût réel du foncier (dans la limite d'un plafond) et le « niveau modéré ». Comme pour la subvention actuelle la subvention de l'État serait conditionnée à une participation des collectivités territoriales.

Il ne s'agit, bien entendu, là que d'une esquisse, sachant que cette redéfinition des règles de financement devrait être calibrée sous une double contrainte : respect des enveloppes budgétaires actuelles (à objectifs de nombres de logements constants) et ne pas trop s'écarter des montants moyens actuellement constatés.

Proposition 2 : Être attentif aux évolutions d'Action Logement

Compte tenu des changements très importants et récents qu'a connus le mouvement

« 1 % logement » tant dans ses relations avec l'État que dans son organisation sur le territoire, il n'y a guère de sens à émettre des propositions nouvelles au vu du présent exercice d'évaluation. On se bornera à faire deux remarques :

– il convient d'être attentif aux résultats que donneront les initiatives mentionnées ci-dessus et visant à mieux articuler les actions du 1 % logement avec les politiques locales de l'habitat. En cas d'échec pourrait se poser la question de la séparation entre la fonction de collecte qui pourrait être totalement unifiée et celle de service aux entreprises (incluant l'achat des réservations et donc d'apport de financements pour la réalisation de nouveaux logements sociaux) à organiser sur une base territoriale ;

– A l'heure où le logement de leurs salariés redevient un sujet stratégique pour les entreprises, il paraît essentiel de préserver l'essence d'un système permettant (même si c'est aujourd'hui dans des conditions imparfaites) de les impliquer dans les politiques locales du logement.

Proposition 3 : S'appuyer davantage sur le niveau local pour la fixation des loyers

La question des loyers renvoie pour l'essentiel à celle du zonage traitée ci-dessous. Pour ce qui concerne les modulations locales, il est proposé de donner plus de marge aux décideurs locaux au minimum en alignant les possibilités de modulation autorisées aux services de l'État sur celles dont disposent les délégataires. En effet rien ne justifie aujourd'hui l'existence de règles différentes. D'autre part le projet de loi ALUR comporte des dispositions relatives aux loyers du parc privé qui impliquent une montée en compétence des DDT, pouvant être utilisée pour le parc HLM.

Proposition 4 : Adapter le zonage I/II/III pour prendre en compte la cherté du foncier

Dans la partie du présent rapport consacrée aux aides personnelles au logement, il est proposé des pistes d'évolution qui, si elles étaient mises en œuvre, répondraient aux difficultés soulevées ci-dessus et relatives au financement des logements locatifs sociaux situés à la fois en zone III et en zone de prix fonciers chers.

A défaut, il conviendrait soit de créer des zones III bis, où les loyers seraient ceux de la zone II, et l'APL de la zone III, soit de majorer la subvention de l'État (ordre de grandeur de l'ordre de 3 000 à 5 000 € par logement) en la combinant avec le jeu des majorations locales de loyer.

Proposition 5 : Harmoniser les règles de financement de l'ANRU avec celles de l'État

Il n'y a pas de raison de maintenir l'écart très important qui s'est creusé entre le niveau de financement apporté par l'ANRU et celui apporté par l'État. Il convient, toutefois, de respecter les engagements figurant dans les conventions en cours. Le réalignement sera donc à opérer à l'occasion de la nouvelle génération de conventions.

La programmation des logements locatifs sociaux

La programmation des logements locatifs sociaux comporte aujourd'hui un double volet : la répartition d'objectifs en nombre de logements (PLUS, PLAI et PLS), ces objectifs représentant également des contingents d'agréments, et la répartition d'enveloppes d'autorisations d'engagement (AE).

La programmation est depuis quelques années guidée par un objectif de recentrage de la production des logements locatifs sociaux sur les zones tendues avec pour référence le zonage A, B, C. C'est ainsi que le projet annuel de performance annexé à la loi de finances retient comme valeur cible la répartition suivante : 36 % en zone A, 31 % en zone B1, 19 % en zone B2 et 14 % en zone C.

La méthode de répartition des objectifs de logement entre régions est faite selon une démarche pragmatique, partant d'un classement des régions en 5 groupes de tension. Un taux d'évolution à la hausse ou à la baisse est fixé chaque année pour chacun des groupes. L'objectif de l'année N de chacune des régions est alors calculé en appliquant ce taux à sa consommation de l'année N-1, le tout étant calibré pour correspondre à l'objectif national. Cette méthode vise à concilier deux objectifs antagonistes : atteindre l'objectif national aujourd'hui fixé à 150 000 logements locatifs sociaux par an et respecter l'objectif de ciblage figurant dans la loi de finances.

La comparaison entre la programmation initiale et les consommations effectives fait toutefois apparaître des écarts sensibles sur les PLUS et les PLAI, principalement dus à la sous-consommation des régions Île-de-France et PACA par rapport aux objectifs qui leur sont assignés en début d'année, sous-consommation qui permet des redéploiements en cours d'exercice au profit des autres régions.

Cependant, et notamment parce que l'objectif de recentrage a été fortement relayé au niveau régional, on a assisté entre 2005 et 2012 à un fort resserrement sur les zones A et B1. Ainsi, pendant cette période, la part de la zone A est passée de 23 à 30 %, celle de la zone B1 de 26 à 33 %, alors que celle de la zone B2 a diminué de 24 à 21 % et celle de la zone C de 27 à 15 %[3].

Mais force est de considérer que ce recentrage a atteint ses limites. C'est tout particulièrement le cas pour la zone A qui devrait voir sa part relative fortement chuter en 2013 sous le double effet de la forte augmentation de l'objectif national global et du plafonnement très probable des consommations de l'Île-de-France et de PACA.

Par ailleurs, on remarquera que ce recentrage entraîne une production ciblée sur les grands pôles urbains[4] (78 % de la production), en net décalage avec la répartition de la

3 Ces chiffres ne correspondent pas à ceux affichés par l'administration, du fait qu'ils sortent du calcul les opérations de rachat du patrimoine ICADE en Ile-de-France, opérations très spécifiques et non reproductibles.

4 Définis au sens de l'INSEE, pôles regroupant 10 000 emplois et plus

population (59%) et encore plus de la construction neuve (54%). De même, alors que 39 % de la construction de logements se réalisent hors pôles (grands, petits et moyens), ne s'y financent que 17 % des logements locatifs sociaux.

La programmation du logement locatif social va donc clairement à rebours des phénomènes de péri-urbanisation. On peut toutefois s'interroger sur les effets à long terme de cette spécialisation des territoires au regard des différents segments de l'offre de logement.

La programmation des autorisations d'engagement devrait en principe se déduire quasi automatiquement de la programmation des objectifs. Toutefois, les différentes contraintes auxquelles elle est soumise (notamment celles engendrées par les différents niveaux de gel) font qu'il n'en est pas ainsi. A cet égard, l'exercice 2013 est symptomatique. Il se traduit par de forts écarts selon les régions entre évolution des objectifs et évolution des AE.

En ce qui concerne la programmation régionale, on notera les points suivants :

Observation 1 :

Les délégations de compétence changent la nature de l'exercice de programmation régionale, qui est de moins en moins un exercice interne à l'État, mais un objet de débat beaucoup plus public. Elles changent également les relations entre le niveau départemental et le niveau régional de l'État, celui-ci devant désormais s'impliquer dans des questions touchant à la répartition infra-départementale des crédits.

Observation 2 :

Les méthodes de programmation adoptées par les DREAL sont variables et essentiellement basées sur des approches pragmatiques qui visent à concilier le souci de consommer les enveloppes et celui de respecter les objectifs de priorisation en fonction du zonage A, B, C.

Observation 3 :

L'utilisation du zonage A, B, C qui guide la programmation et sert de référence pour fixer le montant moyen des subventions de l'État, et donc les enveloppes allouées aux délégataires suscitent des débats sur sa pertinence, qui ont conduit quelques rares DREAL à élaborer un zonage de référence propre.

Observation 4 :

La variabilité, y compris infra-annuelle des objectifs notifiés aux préfets de Région, entraîne des écarts très sensibles entre les objectifs annuels assignés aux

délégataires et ceux figurant dans les PLH et dans les conventions de délégation.

Observation 5 :

Le respect des objectifs de production qui découlent de la loi SRU est l'un des guides principaux de la programmation régionale (ainsi que du choix des opérations au niveau local). Ce sujet pose toutefois parfois question, lorsqu'il conduit à donner la priorité à des opérations situées dans des petites communes périphériques d'agglomérations démographiquement peu dynamiques. Sur un autre plan on notera que la remontée à 25 % du seuil des obligations dans certaines agglomérations aura à partir de 2014 des conséquences importantes, aujourd'hui peu anticipées, sur la programmation dans un assez grand nombre de régions.

Observation 6 :

Les conventions d'utilité sociale (CUS) signées entre l'État et les organismes HLM ne jouent pratiquement aucun rôle vis-à-vis de la programmation et ce, d'autant plus que les collectivités délégataires n'y ont été que très peu ou pas du tout associées.

Observation 7 :

Le système de programmation des logements sociaux financés par l'ANRU est totalement autonome de celui de l'État et de ses délégataires. En pratique, ceci pose peu de difficultés, mais la mise en cohérence de l'action de l'ANRU en matière de logement avec la politique locale de l'habitat n'est pas toujours assurée.

Observation 8 :

Marginale il y a moins de 10 ans, la production en VEFA représente aujourd'hui un tiers de la production des logements locatifs sociaux et plus de la moitié dans les zones les plus tendues. Au-delà de la question du maintien des savoir-faire de maîtrise d'ouvrage dans les organismes HLM, cette évolution a pour conséquence de lier une part importante de la production de logements sociaux à la santé de la promotion privée.

Au croisement des approches nationales et locales, on ne peut que souligner la difficulté qu'il y a à piloter la programmation par un objectif principal basé sur le zonage A, B, C et ce, pour plusieurs raisons.

D'abord parce que cet objectif peut entrer en conflit avec d'autres objectifs (réponse aux obligations SRU dans des communes classées en B2 ou C ; réalisation de logements sociaux pour répondre à des problématiques spécifiques telles que la lutte contre

l’insalubrité,...) ; ensuite parce que, aussi bien fait qu’il puisse l’être, un zonage national en 3, 4, 5 zones aura toujours des décalages avec des réalités locales plus complexes et mouvantes ; enfin et surtout parce que la géographie des besoins en logements locatifs sociaux n’a aucune raison d’être identique à celle des zones où l’immobilier est cher, même s’il y a évidemment de larges recoupements.

Pistes d'amélioration

Ces constats conduisent à énoncer les propositions suivantes.

Proposition 1 : Abandonner le pilotage de la programmation par les objectifs quantitatifs liés au zonage A, B, C

Les raisons de cet abandon résultent directement des considérations exposées ci-dessus. Il ne faut surtout pas se méprendre, il ne doit pas signifier de renoncer à l'idée simple mais centrale que l'on doit réaliser des logements sociaux là où il y a des besoins. Mais cette proposition traduit l'idée que les besoins en logements sociaux relèvent de déterminants variables selon les caractéristiques économiques et sociales des territoires, ainsi que des politiques qui y sont poursuivies.

La mise en œuvre de cette proposition impliquerait de modifier le projet annuel de performance du programme « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » pour supprimer l'indicateur « pourcentage de logements sociaux par zone ».

En dépit de la réticence que l'on peut avoir à rendre compte d'une politique publique complexe par des indicateurs simplistes, mais pour ne pas laisser croire à un retour à une programmation de saupoudrage, il est suggéré de construire un indicateur donnant la durée moyenne d'attente d'un logement social. Celle-ci étant extrêmement disparate, l'indicateur devrait porter sur des panels de territoires témoins triés en fonction de leur degré de tension.

Proposition 2 : Fonder la programmation sur l'expression locale des besoins

Les constats fait ci-dessus ainsi que ceux faits plus loin au titre des délégations de compétence et de la gouvernance locale justifient que l'on adopte une démarche de « pilotage par le local» qui ne remette pas en cause la responsabilité nationale de l'État, mais mette l'État déconcentré au cœur du dispositif de programmation des aides à la réalisation des logements locatifs sociaux.

Cette évolution doit concerner tous les territoires, tendus ou non, délégataires ou non.

En effet, une approche territoriale qui s'appuierait désormais sur les outils élaborés par les élus locaux, PLH et PDH, mais auxquels l'État est associé, se justifie aussi bien dans les territoires hors délégation que dans les territoires délégataires, car les élus des premiers ont parfois développé des politiques locales de l'habitat aussi actives que celles des seconds.

Les PLH et les PDH, mais aussi les PLU, notamment intercommunaux, ont aussi l'avantage de prendre en compte les autres politiques publiques, comme celle du foncier ou des déplacements, reliées directement à celle du logement.

La consolidation et la mise en cohérence des « demandes » annuelles de crédits, faites sur ces bases par les DDT en concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs locaux, pourraient être assurées au niveau régional, présentées au CRH par le préfet de

région qui, ensuite, engagerait le dialogue de gestion avec l'administration centrale.

Une telle démarche conduirait à relativiser l'objectif fixé par le gouvernent de production de logements locatifs sociaux qui pourrait demeurer un objectif politique parfaitement légitime dans la conjoncture actuelle mais sans être le fondement de la programmation nationale.

Elle demandera d'être mise en place de façon progressive et suppose un renforcement significatif des moyens d'étude, aujourd'hui très faibles, dont disposent les DREAL et les DDT. Elle suppose aussi un fort appui méthodologique aux services qui pourrait constituer une des missions prioritaires assignées au réseau technique du ministère actuellement en cours de reconfiguration.

A défaut, ou en phase transitoire, et ne serait-ce que pour répondre aux besoins d'objectivité et de transparence que les délégataires les plus importants ne manqueront pas de faire valoir, l'administration centrale du ministère en charge du logement se verra conduite à élaborer des critères explicites de répartition des enveloppes régionales, basés sur des données les plus objectives possibles. Sans être évidemment impossible, ce type de démarche se heurte à des difficultés importantes dues à l'extrême diversité des situations locales. Les expériences menées dans le passé ont ainsi toujours conduit à introduire dans ce type de démarche une forte dose de « dires d'experts » peu compatibles avec un objectif de transparence.

Proposition 3 : Mieux articuler les actions qui relèvent de la politique de la ville avec les politiques locales de l'habitat

Il n'est pas proposé de faire revenir dans le cadre de la programmation de droit commun le financement des actions portant sur le logement dans les quartiers en convention ANRU. Le système actuellement en vigueur a en effet fait la preuve de son efficacité. Il paraît par contre indispensable d'inscrire pleinement le volet logement des nouvelles conventions ANRU dans les politiques locales de l'habitat et, comme cela est d'ailleurs envisagé, de rendre les agglomérations, tout particulièrement lorsqu'elles sont délégataires, signataires des conventions et parties prenantes à part entière de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, devrait être clarifié le régime des quartiers relevant de la politique de la ville mais qui ne font pas (ou ne feront plus) l'objet d'une convention ANRU. Aujourd'hui, le financement de logements sociaux sur les aides de droit commun y est interdit sauf dérogation ministérielle. Il est proposé de mettre fin à cette disposition et de laisser au niveau local le soin d'apprécier la pertinence de telles opérations.

Proposition 4 : Veiller à un développement raisonné des opérations en VEFA

La réalisation de logement sociaux en VEFA sous maîtrise d'ouvrage de promoteurs privés a toute son utilité, notamment lorsque les collectivités et les organismes d'HLM ne disposent pas de réserves foncières, ou bien pour développer des programmes mixant différentes fonctions et /ou différents types de logements, ou encore pour permettre la sortie d'opérations dans les secteurs de PLU soumis à une servitude de mixité sociale.

Toutefois, comme il a été signalé plus haut, l’ampleur qu’a prise ce mode de production n’est pas sans poser question.

Il n’apparaît pas souhaitable de revenir sur les textes en vigueur. Par contre, l’État devrait donner quelques signaux de « rectification du tir », par exemple en encourageant au montage d’opérations « classiques » sur les terrains qu’il met en vente à des fins de réalisation de logements, ou en demandant à ses établissements publics d’aménagement de laisser dans leurs opérations une place substantielle à la maîtrise d’ouvrage directe des bailleurs sociaux.

La réhabilitation des logements locatifs sociaux

L'aide de l'État à la réhabilitation du parc HLM (au travers des subventions dites PALULOS) a été, jusqu'à une période récente et pendant près de vingt-cinq ans, un axe majeur de la politique du logement, impliquant fortement les services locaux de l'État.

Aujourd'hui ces aides ne subsistent que dans les quartiers faisant l'objet d'une convention ANRU, à l'appui d'actions qui continuent à constituer l'un des axes forts du traitement de ces quartiers.

Cependant, à l'issue du Grenelle de l'environnement, a été lancé un programme de requalification thermique du parc HLM, appuyé sur des prêts à conditions privilégiées distribués par la CDC. Ce programme a eu des premiers résultats très mitigés, ce qui a récemment conduit le gouvernement à décider d'une relance ambitieuse reposant sur une sensible amélioration du dispositif.

Compte tenu que la prime à l'amélioration des logements HLM (PALULOS) a fait l'objet dans le passé d'une évaluation extrêmement poussée et du caractère très récent des mesures en faveur de la réhabilitation thermique, la mission d'évaluation n'a qu'effleuré le sujet avec les quelques constats suivants :

Observation 1 :

Opérations ANRU mises à part, on observe une faible implication des services de l'État, dont il résulte une absence de connaissance des projets et des réalisations, ainsi qu'une absence d'appréciation des besoins.

Observation 2 :

Ce constat doit être tempéré par le fait que quelques DREAL pilotent des programmes FEDER d'accompagnement de la réhabilitation thermique et que quelques DDT s'y sont impliquées de façon parfois exemplaire.

Observation 3 :

Sans qu'ils aient été en général quantifiés, il est certain qu'il subsiste des besoins de réhabilitation classique au-delà des projets programmés dans les quartiers couverts par une convention ANRU, dans ces mêmes quartiers ou dans d'autres.

Observation 4 :

> En ce qui concerne la réhabilitation thermique, on peut noter avant les dernières mesures gouvernementales des résultats très variés selon les régions ; variations qui ne sont pas reliées aux conditions climatiques, mais à l'importance des subventions mises en place par les collectivités, essentiellement les régions, et sur fonds FEDER.

Pour le succès du nouveau programme, il semble important d'y impliquer les collectivités délégataires (certaines le sont d'ailleurs déjà) ainsi que les DDT, bien que, sauf exceptions, elles ne seront gestionnaires d'aucun dispositif financier, après transfert de la gestion du FEDER aux Régions.

Les aides à l’accession à la propriété

Depuis 1995, la politique d’aide à l’accession à la propriété repose principalement sur un dispositif à « guichet ouvert » : le prêt à taux zéro (PTZ). Cette aide, ciblée exclusivement sur la primo-accession depuis 1998, a concerné les logements neufs mais aussi le parc ancien durant la période 2005-2011.

Le montant du prêt et ses conditions de remboursement (avec notamment un différé d’amortissement total ou partiel ouvert aux ménages les plus modestes) dépendent principalement de la taille et du revenu des ménages, ainsi que de la localisation des opérations en fonction du zonage A, B, C.[5] Les paramètres correspondants ont connu de nombreuses modifications obéissant à des motivations diverses et contradictoires: relance du bâtiment et de la construction, recherche d’économies budgétaires, encouragement au développement de l’accession à la propriété, ciblage sur les territoires tendus, …

Observation 1 :

L’analyse de la production dans le neuf montre tout d’abord que celle-ci a été davantage orientée vers les zones où les marchés de l’habitat sont les moins tendus. Entre 1995 et 2010, 59% de la construction des logements en PTZ se situaient en effet en zone C, alors que cette dernière n’a accueilli que 43% de l’ensemble de la construction.

On notera également que c’est dans les aires urbaines les plus pauvres ainsi que dans le monde rural et les communes multipolarisées que le PTZ a le plus de succès et dans les communes riches qu’il en a le moins.

Les modifications successives de paramètres intervenues à partir de 2011 et qui visaient notamment à recentrer le dispositif sur les zones tendues ont produit leurs effets. Ainsi en 2012 seulement 52 % des PTZ ont été distribués en zone C, contre 70 % en 2008. Ce recentrage s’est accompagné d’un recul de la production totale. Si le nombre annuel de logements financés en PTZ entre 2010 et 2012 a progressé de 2 000 unités en zone A (passant d’environ 9 400 à 11 400), il a chuté en zone C de plus de 20 000 unités (passant de 61 900 à 40 900).

Observation 2 :

Une des questions les plus débattues concernant le PTZ est celle de ses effets sur l’étalement urbain. S’il existe une corrélation manifeste entre la géographie du PTZ et celle de la construction de maisons individuelles, il ne peut être affirmé au vu des éléments de connaissance disponibles qu’il existe un lien de causalité établi.

La mission d’évaluation rejoint ainsi les conclusions du rapport de 2001 du CGPC, de

5 Pendant longtemps le PTZ a obéi à un zonage Île-de-France / autres régions.

l'ANIL et de l'IGF et considère que si le PTZ venait à être supprimé pour les maisons individuelles, il en résulterait probablement un double effet contradictoire: une baisse du nombre de constructions et un report d'une partie vers des localisations moins chères, donc plus lointaines. Cette question mériterait toutefois d'être approfondie par des travaux de recherche sur le comportement des accédants à la propriété.

Observation 3 :

Le PTZ dans l'ancien, qui n'a existé que de 2005 à 2011, a connu une dynamique très différente de celle du PTZ dans le neuf. La répartition des logements financés en PTZ suivant le zonage A, B, C a en effet été assez proche de celle des mutations immobilières dans leur ensemble. Le profil des ménages bénéficiaires a aussi été très différent entre l'ancien et le neuf. Ainsi, les plus modestes (autour de 1 SMIC) et les plus aisés (autour de 4-5 SMIC) ont été plus présents dans l'ancien.

Le diagnostic concernant le PTZ dans l'ancien appelle cependant plusieurs nuances. Tout d'abord, il convient de rappeler que l'aide octroyée n'est pas une aide à la pierre (au sens aide à la construction), mais simplement une aide à l'accession à la propriété. Par conséquent, il ne correspond à aucune offre nouvelle. Par ailleurs, il s'avère qu'au niveau des catégories populaires, les logements achetés se situent plutôt dans des territoires en déprise économique, avec les débats que cela peut susciter sur l'intérêt de fixer des populations modestes dans des zones en déclin plutôt que d'encourager leur mobilité vers d'autres territoires. Il serait, toutefois, intéressant de vérifier si ce dispositif a permis de limiter l'étalement urbain en favorisant l'accession au centre des agglomérations, mais aujourd'hui les données ne sont pas disponibles.

Observation 4 :

Le renforcement du zonage des paramètres du PTZ mené par étapes successives a pour effet que la subvention sous-jacente de l'État varie dans des proportions considérables selon le zonage. Pour un même profil de ménage ceci peut aller jusqu'à représenter un écart de 1 à 10 entre la zone A et la zone C, ce qui pose problème au regard du principe de traitement équitable des citoyens sur le territoire national.

Observation 5 :

De par sa nature même le PTZ ne s'inscrit pas dans les politiques locales de l'habitat, les décideurs locaux n'ayant aucune prise sur sa distribution. Dans un passé récent le dispositif dit du PASS foncier, qui associait des financements du 1 % logement et des communes ou intercommunalités, a permis à certaines d'entre elles de développer des actions en faveur de l'accession à la propriété, souvent combinées à des politiques urbaines. Le PSLA (dispositif d'accession sociale en location-accession) a un peu repris ce rôle, mais sur des volumes de production faibles, même si son apport n'est pas négligeable sur les quelques territoires sur lesquels il est concentré. Il en est de même de quelques dispositifs locaux de primes ou de complément au PTZ.

Pistes d'amélioration

Une meilleure territorialisation des aides à l'accession à la propriété pourrait être obtenue par un retour au système d'agrément préalable qui existait dans le dispositif précédent, à savoir celui des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP). Toutefois, outre la lourdeur inhérente à un tel système, cette solution suppose des moyens humains importants dans les DDT, que l'on ne sait comment reconstituer. Aussi une telle piste ne paraît pas devoir être retenue.

Proposition : Aligner les paramètres du PTZ sur l'ensemble du territoire et compléter l'aide par des primes de l'État et des collectivités territoriales

En fait, l'avenir du PTZ dépend beaucoup des objectifs qu'on lui assigne. Si, en plus des objectifs de favoriser l'accession à la propriété et de contribuer à la réalisation de 500 000 logements par an[6], l'on souhaite lui faire jouer un rôle d'orientation de la construction neuve (pour favoriser tel type de construction ou tel type de localisation), rôle qui ne peut être correctement géré que localement, une piste possible pourrait consister en un système à deux étages.

Le premier étage serait le PTZ actuel qui serait partout (sauf peut être en Île-de-France) aligné sur le barème de la zone C. Les économies ainsi dégagées financeraient un système de primes contractualisé entre l'État et les collectivités territoriales et abondé par elles, dans le cadre des délégations de compétences, sur la base d'une politique d'accession assumée par les élus dans le PLH. Ces primes seraient distribuées en application de règlements locaux.

La faisabilité d'un tel système suppose bien entendu un travail approfondi, qui sort complètement du champ de la mission d'évaluation.

6 En supposant que l'objectif de 150 000 logements locatifs sociaux soit atteint et qu'il s'y ajoute 60 000 logements en investissement, il faut construire 290 000 logements en accession par an (dont tous ne sont bien entendu pas éligibles aux PTZ).

Les aides à l’investissement locatif privé

Plusieurs dispositifs se sont succédés depuis 1985, année de création de l’aide fiscale à l’investissement locatif privé.

Ils peuvent être classés :

- selon la technique fiscale : réduction de l’impôt sur le revenu dans la limite d’une fraction de l’investissement entre 1985 et 1995, et depuis 2009 ; amortissement fiscal conduisant à une réduction de l’assiette imposable entre 1995 et 2009;
- selon la cible : plafonds de ressources ou non des locataires ; loyers de marché et/ou loyers intermédiaires ;
- selon la zone géographique : exclusion de la zone C à partir de 2009, exclusion de la zone B2, sauf dérogations accordées par les préfets aux communes, depuis le 30 juin 2013.

Le nouveau dispositif d’investissement locatif intermédiaire, applicable depuis le 1er janvier 2013, est clairement ciblé sur le logement intermédiaire dans les zones les plus tendues.

L’évaluation menée par la mission n’a donc porté que sur des dispositifs qui ne sont plus en vigueur.

Observation 1 :

L’aide fiscale à l’investissement locatif constitue, avec le PTZ, le deuxième dispositif à « guichet ouvert » dans la diversité des instruments de la politique du logement.

La territorialisation de ces aides est fondée depuis 2003 sur un zonage A, B, C créé, à cet effet, pour mieux prendre en compte la réalité des marchés locaux.

Or, c’est précisément dans la première moitié des années 2000 que la production de logements ayant bénéficié de cette aide a connu un glissement vers les petites villes, et donc aussi les zones moins tendues. En 2006, l’investissement locatif défiscalisé était ainsi concentré pour deux tiers dans les unités urbaines de moins de 100.000 habitants (alors que ces territoires ne représentaient qu’un tiers de la production en 1999).

Dans certaines communes du sud-ouest et de l’ouest de la France, la construction de logements locatifs défiscalisés a même provoqué une saturation du marché locatif dans la catégorie des logements de petite typologie. L’émergence de « promoteurs » défiscalisateurs, spécialisés dans la commercialisation de produits fiscaux, explique en grande partie ces phénomènes de surproduction locale.

L’État a réagi en favorisant les zones de plus forte tension et en limitant le dispositif dans les zones les moins tendues. Les plafonds de loyer ont ainsi été abaissés dans les zones B2 et C en 2006 avec le « Robien recentré ». La zone C a ensuite été exclue du bénéfice

de l’aide fiscale en 2009 et, en 2013, c’est même toute une partie de la zone B2 qui en est sortie. Cette réorientation de l’aide s’est traduite rapidement dans la géographie de la production : dès 2006, la part de la zone C s’est mise à décroître. Et la dynamique s’est poursuivie jusqu’à ce jour.

Compte tenu du zonage établi au niveau national, la politique d’aide à l’investissement locatif n’a pas réussi jusqu’à maintenant à s’adapter finement aux réalités locales, en particulier aux ambitions des PLH et aux logiques d’aménagement du territoire. Ce n’est qu’en 2013 que les acteurs locaux ont été consultés pour la première fois sur le périmètre du zonage les concernant. Les volontés locales de développer ou de redynamiser tel ou tel secteur d’une agglomération ou de réaliser des opérations mixtes comprenant logements sociaux et logements privés, en particulier dans les communes soumises à l'article 55 au sein d'agglomérations moyennes, les besoins d’opérations ponctuelles dans des centres-bourgs ruraux (pour faciliter des décohabitations) sont des préoccupations difficiles à intégrer dans un zonage national qui s’est inévitablement construit de manière déconnectée des priorités locales.

Pistes d'amélioration

La concertation locale qui a été engagée avec les acteurs et professionnels locaux sur les dérogations dans la zone B2 est une première prise en compte des enjeux locaux. Mais elle ne répond pas aux préoccupations locales présentées ci-dessus qui appellent une réponse plus fine.

Pour ce faire, prévoir un système d'agrément par opération ne paraît pas souhaitable. Les moyens actuels des services de l'État déconcentré, l'incertitude que représente l'agrément public pour les opérateurs privés au moment de l'acquisition du foncier constituent déjà deux raisons pour l'éviter. Sans parler des risques que représenterait un détournement de ces procédures pour des motifs autres que la politique du logement.

Proposition 1 : Adopter un système de contractualisation avec les délégataires pour davantage cibler les zones éligibles

Il paraît aujourd'hui préférable d'améliorer le dialogue entre niveaux local et national dans l'élaboration des zonages. En l'occurrence, une logique de contractualisation entre les autorités délégataires des aides à la pierre et l'État pourrait être envisagée. Sur la base du PLH, la collectivité exposerait ses priorités locales en matière à la fois d'accession et d'investissement locatif et discuterait avec l'État d'un zonage adapté (après étude d'opportunité et analyse financière).

Cette logique de contractualisation permettrait également de cibler davantage les zones éligibles à l'aide publique, y compris dans un périmètre infra-communal et donc de prendre en compte des critères « urbains », tels que la proximité d'un transport collectif structurant ou l'existence d'équipements publics. Elle faciliterait aussi l'adaptation du zonage au rythme des révisions ou des renouvellements des conventions de délégation.

Enfin, alors que la redéfinition actuelle du zonage national se fait essentiellement en référence à l'investissement locatif privé, une contractualisation locale permettrait d'intégrer les enjeux en matière d'accession à la propriété et d'investissement locatif et de construire une véritable politique de l'habitat qui ne prenne pas en compte que la production de logements sociaux et la réhabilitation du parc privé. Pour suivre les résultats sur ces deux nouveaux objectifs contractualisés, une évaluation annuelle devrait être mise en place, fondée sur un système d'information performant.

Proposition 2 : Encourager l'investissement par intermédiation dans le locatif intermédiaire

L'État pourrait aussi encourager les acteurs professionnels à investir dans le locatif intermédiaire, notamment par le canal des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) qui bénéficient d'un régime fiscal privilégié. Si les particuliers redoutent souvent d'investir dans la pierre papier, une bonification de leur réduction d'impôt, s'ils passaient par cette intermédiation, pourrait sans doute favoriser le développement de cette forme d'investissement, qui a notamment l'avantage de se porter sur les zones tendues.

Les aides à la réhabilitation du parc privé

La politique de réhabilitation du parc privé repose sur l'action de l'ANAH qui attribue des subventions pour travaux, sous condition de plafonds de ressources, aux propriétaires occupants et, à condition qu'ils conventionnent leurs logements, aux propriétaires bailleurs.

Ayant longtemps fonctionné avec une taxe affectée, puis sur ressources budgétaires, l'ANAH est aujourd'hui alimentée par des ressources extra-budgétaires qui dans la période récente ont été de diverses origines.

Si l'ANAH dispose en son siège de services propres, elle s'appuie, pour son action sur le terrain, sur des délégations locales intégrées dans les services habitat des DDT. La programmation de ses crédits au niveau régional est désormais arrêtée par les préfets de région qui s'appuient sur les DREAL. Les délégations de compétence incluent obligatoirement un volet parc privé. Aujourd'hui, c'est environ la moitié des crédits de l'ANAH qui sont distribués via ces délégations.

La politique de l'ANAH a connu des évolutions nombreuses, dont la plus importante est probablement celle intervenue en 2011, et complétée au printemps dernier, qui a fortement modifié ses modes d'intervention et bousculé les pratiques locales.

Les principaux constats qui ont été faits dans le cadre de l'évaluation sont les suivants :

Observation 1 :

Les régimes d'aide de l'ANAH sont très peu différenciés selon les territoires. Seuls sont zonés les plafonds de ressources pour les propriétaires occupants (Île-de-France / province) et les paramètres du conventionnement (plafonds de ressources des locataires et loyers). Les montants maximums de travaux subventionnables sont uniformes sur le territoire, bien que des variations importantes du coût des travaux aient pu être constatées. Enfin, des possibilités de modulation des taux de subvention sont ouvertes aux collectivités délégataires.

Observation 2 :

La programmation des crédits de l'ANAH comprend, comme pour le logement locatif social, un exercice national et un exercice régional. Elle consiste à la fois à répartir des crédits et des objectifs de logements à réhabiliter détaillés en 7 catégories.

La programmation nationale se fait sur des bases essentiellement pragmatiques croisant les besoins exprimés par les DREAL, la consommation des années

précédentes et les priorités nationales.

La programmation régionale est faite selon des méthodes diverses mixant des approches empiriques basées sur le recueil des besoins exprimés par les délégataires et l'emploi de systèmes de critères et d'indicateurs parfois très sophistiqués.

La principale remarque à faire porte sur la programmation des objectifs, qui est à la fois très compliquée et peu suivie dans les faits par les DDT et les délégataires, comme le fait apparaître la comparaison des objectifs notifiés et des décisions de subvention.

Observation 3 :

Le flux de conventionnement du parc privé est en net recul, que ce soit pour le conventionnement sans travaux ou pour le conventionnement avec travaux.

Par analogie avec le parc social, il existe trois niveaux de conventionnement, très social, social et intermédiaire. Pour les deux premiers, les plafonds de ressources sont ceux du logement social. Pour le dernier, ils sont fixés selon le zonage A, B, C mais à des niveaux ad hoc différents de ceux du PLI ou du nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire. Pour les loyers, les décideurs locaux disposent de marges d'appréciation relativement larges, de l'utilisation desquelles il n'a pu être fait un examen détaillé, mais qui semblent être utilisées de façon sérieuse, en dépit de la connaissance souvent très imparfaite que les services ont des loyers du parc privé.

Observation 4 :

Les responsables locaux de l'État et des collectivités délégataires ont, en règle générale, une vision critique (et parfois très critique) de l'ANAH. Il lui est reproché la complexité de ses régimes d'aide et de son fonctionnement, une attitude trop dirigiste et surtout l'instabilité de ses règles et de ses priorités. A cet égard, les exercices 2011 et 2012 ont été particulièrement mal vécus. Toutefois, il faut souligner que les changements apportés en 2013 sont salués de manière positive.

Observation 5 :

Les changements de priorités de l'ANAH, notamment vis-à-vis des propriétaires bailleurs, a pris à contre-pied un certain nombre de délégataires qui avaient initié des politiques basées sur des priorités locales différentes. Sachant en outre que la grande majorité des collectivités n'ont pas repris l'instruction des dossiers, qui reste effectuée par les DDT, elles ont parfois le sentiment de n'être que de simples exécutants sans les degrés de liberté dont elles bénéficient pour le logement locatif social.

Pistes d'amélioration

Pour l’avenir et pour sortir des difficultés constatées, on ne peut que plaider pour une stabilité de la politique et des règles de l’ANAH sur la base des mesures adoptées en 2013 qui font consensus.

Par ailleurs, et sauf à vouloir considérer les délégataires comme de simples exécutants d’une Agence nationale, il convient de revenir à l’esprit qui a présidé à l’instauration du système des délégations. A condition qu’il mette en œuvre les grands objectifs de l’État et de l’ANAH et que les emplois qui sont prévus respectent le règlement de l’Agence, le délégataire doit être libre de définir la politique qu’il entend mener en matière de réhabilitation. La négociation de la convention de délégation doit servir au délégataire à énoncer et formaliser cette politique. Une fois ce mode d’emploi local adopté, il ne change pas pendant la durée de la convention de délégation, sauf accord des parties signataires. Ainsi les règles de l’ANAH qui viendraient à être modifiées resteraient temporairement en vigueur sur les territoires où elles ont été contractualisées.

Une autre voie serait d’ouvrir la possibilité d’une délégation partielle, limitée au volet logement locatif social, pour les collectivités qui le souhaiteraient. Une telle proposition ne paraît pas devoir être retenue. Une politique locale ne peut en effet être pleinement pertinente que si elle prend en compte tous les segments de l’offre et de la demande.

Nonobstant ce plaidoyer pour la stabilité des règles, quelques mesures de simplification seraient bienvenues. La principale devrait porter sur la programmation, sinon pour abandonner la notification d’objectifs physiques, du moins pour en réduire fortement le nombre.

Enfin, à titre plus secondaire, les marges de modulation sur les taux de subvention ouvertes aux délégataires devraient l’être aux DDT (sous réserve peut-être de compléments de subvention des collectivités territoriales) et quelques efforts de simplification pourraient être faits sur le conventionnement : harmonisation avec le mode de calcul des loyers et les plafonds de ressource du nouveau dispositif d’investissement locatif intermédiaire pour le conventionnement intermédiaire, étendre la compétence des délégataires au conventionnement sans travaux, …

Les aides personnelles au logement

Par leur pouvoir de solvabilisation des locataires et leur caractère redistributif au profit des ménages les plus pauvres, les aides personnelles constituent un outil essentiel de la politique du logement. Près de 6 millions de ménages locataires, soit près de la moitié des ménages locataires, en bénéficient.

Le mode de calcul des aides est identique pour les trois catégories d'aides (APL, ALF, ALS) en ce qui concerne les logements locatifs « ordinaires » (hors foyers). Le montant de l'aide est fortement modulé en fonction de la taille du ménage et de la zone géographique : les loyers plafonds au-delà desquels la dépense de logement n'est plus prise en compte pour le calcul de l'aide varient en fonction de ces deux paramètres.

Les communes sont classées en trois zones géographiques par un arrêté de 1978, qui a été plusieurs fois modifié, mais sans que le classement d'origine ait été profondément bouleversé.

Or, il est apparu en 2003, lors de la création du dispositif « Robien », qu'un nouveau classement des communes était nécessaire pour mieux prendre en compte la diversité des marchés locaux dans la fixation des plafonds de loyers qui s'imposent aux bailleurs bénéficiaires de l'aide fiscale à l'investissement locatif privé.

Pour des raisons essentiellement budgétaires, il n'est pas apparu possible d'appliquer ce nouveau classement aux loyers plafonds des aides personnelles.

Observation 1 :

Il en résulte une inégalité entre des ménages habitant dans des communes à fortes tensions locatives selon la zone dans laquelle se trouvent leurs résidences. Cette inégalité de traitement concerne aussi bien le parc public que le parc privé. Mais comme les loyers plafonds sont identiques pour les deux parcs, elle est beaucoup plus grave dans ce dernier parc : en effet, plus de 90% des allocataires ont un loyer supérieur au loyer plafond et même 60% subissent un dépassement de plus de 50%, les pourcentages étant respectivement de moins de 50% et de moins de 10% pour le parc public. Ainsi, au désavantage pour un ménage de se trouver dans une zone « sous-classée » s'ajoute celui d'être un locataire du parc privé, faute souvent d'avoir accès à un logement social plus difficile à obtenir dans les territoires les plus urbanisés et les plus tendus.

Observation 2 :

Le rapport de lGAS de 2012 avait notamment pour objectif d'évaluer l'efficacité

sociale des aides personnelles au logement. Il s'est attaché à proposer des solutions pour mieux solvabiliser les ménages qui doivent supporter, pour plus d'un million d'entre eux, des taux d'effort de plus de 33% après aide et hors charges, dans un contexte de sous-indexation des plafonds de loyers entre 2000 et 2010 et d'appauvrissement relatif des locataires bénéficiaires des aides personnelles.

L'une des options proposées pour le parc public est de garantir au ménage un taux d'effort qui ne dépasse pas 25%, ce qui ferait perdre tout besoin de recourir à un zonage de l'aide.

Pour le parc privé, il est proposé à titre expérimental une déconnexion des loyers plafonds applicables à ce parc et au parc public. L'expérimentation serait limitée, pour en réduire le coût budgétaire et en limiter le risque inflationniste sur les loyers, à quelques communes dans des zones qui sont prioritaires, parce qu'y vivent des « allocataires qui supportent tout à la fois des niveaux de loyers élevés et des taux d'effort considérés comme prohibitifs », manière de tenir compte du marché locatif local et du niveau de revenu des ménages considérés.

Observation 3 :

La Cour des comptes suggère une solution de même type mais en en présentant les inconvénients si elle devait être retenue à l'heure actuelle:

« Pour réduire l'écart entre le taux d'effort des allocataires du parc privé et celui des allocataires du parc social, à situation familiale et sociale équivalente, il conviendrait d'étudier la piste consistant à découpler les loyers-plafonds en AL et en APL afin de les fixer à un niveau supérieur en AL. L'avantage relatif conféré aux allocataires du parc privé compenserait alors leur surcoût de loyer. Toutefois, chercher à réduire le taux d'effort net dans le parc privé par une augmentation des loyers plafond aurait un coût élevé sans aucune garantie sur la baisse du taux d'effort, les propriétaires pouvant en profiter pour augmenter les loyers. Il est difficile de remédier à l'inégalité de traitement relevée par la Cour tant que l'insuffisance du nombre de logements sociaux et la faible mobilité dans le parc existant exerceront une pression aussi forte sur les loyers du parc privé. »

Pistes d'amélioration

Faut-il pour autant renoncer aujourd'hui, sinon à une fusion des deux zonages, tout au moins à une révision générale du classement entre les trois zones I, II, III ?

Les rapporteurs ne le pensent pas, car le gouvernement s'est engagé dans deux réformes qui permettent de répondre, dans un délai rapproché, aux objections de la Cour des comptes et donc d'envisager une réforme de justice sociale au profit des locataires les plus pauvres du parc privé.

La réforme de l'article 55 de la loi SRU, dans la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement de la production de logement social, devrait favoriser la création de logements sociaux dans les zones les plus tendues et réduire ainsi la pression sur le parc privé.

La régulation du marché locatif privé, prévue dans le projet de loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, devrait se traduire par une perspective de niveaux de loyers plus adaptés aux revenus des ménages.

Si l'on devait donc s'engager dans une révision générale du classement des communes entre les trois zones I, II et III, deux grandes options peuvent se concevoir, sachant qu'un alignement pur et simple sur le zonage A, B, C aurait un coût prohibitif et conduirait à créer des loyers plafonds spécifiques pour les communes de la zone A bis et différents entre les zones B1 et B2.

Proposition 1 :

La première option consisterait à :

– à inclure dans la zone I toutes les communes qui sont en A,
– à inclure dans la zone II toutes les communes qui sont en B1,
– à maintenir dans la zone II les communes qui sont en C, en gelant les loyers plafonds jusqu'à ce qu'ils rejoignent ceux de la zone III.

La dernière mesure a l'inconvénient de réduire en euros constants l'aide de ménages pauvres de communes en déprise économique comme celle du Nord.

Proposition 2 :

La deuxième option qui permettrait de répondre à cet inconvénient serait de tenir compte de plusieurs critères, la tension locative telle qu'elle est censée être prise en compte dans le zonage A, B, C mais aussi le niveau moyen de revenus des allocataires résidant dans la commune. A la différence de la proposition de l'IGAS de plafonner le taux d'effort au profit des seuls allocataires du parc social, c'est dans l'ensemble du parc de certaines communes (mais c'est dans le parc privé que l'impact en serait le plus important) que l'allocation serait calculée de manière telle que le taux d'effort après aide ne dépasse pas 30 %.

Les communes concernées par ce dispositif pourraient être retenues en fonction d’un des critères actuels de la programmation nationale du logement locatif social : part des bénéficiaires de l’allocation logement dont le taux d’effort est supérieur à 30 % dans le parc privé. Il conviendrait, en fonction de l’effort budgétaire que l’État serait prêt à consentir, de fixer le pourcentage minimal de cette part pour bénéficier de ce dispositif.

Il apparaît ainsi logique de faire bénéficier de ce plafonnement du taux d’effort les allocataires les plus pauvres qui subissent des « taux d’effort abusifs » parce qu’ils habitent dans des communes qui n’ont pas suffisamment de logements locatifs sociaux.

Les délais impartis à la mission n’ont pas permis d’étudier la faisabilité juridique de ces scénarios, ni d’en évaluer les incidences financières.

Les territoires en crise

Les dispositifs d'aide à la pierre sont depuis quelques années fortement recentrés vers la réponse aux besoins des zones dites tendues. Ceci obéit à un souci de bonne gestion des deniers publics qui ne saurait être remis en cause.

Toutefois, la politique du logement oublie aujourd'hui assez largement les territoires en crise. Ceux-ci sont divers : bassins industriels traditionnels où l'emploi s'est effondré, petites villes en déclin économique, périphéries lointaines de grandes agglomérations,… Ils se caractérisent par des niveaux de chômage et de pauvreté nettement supérieurs à la moyenne. Leur démographie est parfois négative, mais leur nombre de ménages continue en général à croître, même faiblement. Enfin les perspectives de re-décollage y sont faibles voire nulles.[7]

Sur le plan de l'habitat et de l'urbanisme, ces territoires connaissent des situations variables, mais souffrent bien souvent d'une poursuite de phénomènes de périurbanisation, qui vident les villes centres de leurs habitants les plus solvables, d'un marché locatif privé atone où la faiblesse des loyers conduit à la dégradation du parc, du développement de poches d'habitat insalubre et d'un dépérissement des centre-villes.

Ils souffrent également en règle générale d'un déficit d'ingénierie, aussi bien dans les services des villes que dans ceux de l'État, alors que leur situation appelle la conception et le portage de politiques faites sur mesure.

Ces territoires nécessitent des politiques du logement adaptées, plus tournées vers le traitement du parc ancien que vers la construction neuve, privilégiant les PLAI aux PLUS dont les loyers sont trop élevés.

7 Voir à cet égard l'ouvrage de Laurent Davezies : « La crise qui vient »

Pistes d'amélioration

Repenser l'intervention de l'État sur ces territoires est un exercice qui déborde largement du cadre de la présente évaluation. On peut cependant évoquer les quelques axes suivants.

Proposition 1 :

Engager sous l'égide du PUCA, un programme de recherche sur le fonctionnement des marchés du logement dans les territoires en crise.

Proposition 2 :

Renforcer par redéploiement les moyens des services habitat / urbanisme des DDT des départements concernés.

Proposition 3 :

Engager, à titre expérimental dans un premier temps, des démarches contractuelles avec les collectivités concernées (sans qu'elles soient nécessairement délégataires), fondées sur des études préalables approfondies. Au-delà d'engagements réciproques sur des moyens financiers, parmi lesquels ceux consacrés à l'ingénierie devraient tenir une place importante, ces contrats devraient permettre, en plus des champs aujourd'hui couverts par les délégations de compétence, de mettre en place, pour leur durée et assortis de dispositifs d'évaluation, des régimes d'aide dérogatoires.

Proposition 4 :

Par exemple ré-ouvrir le PTZ dans l'ancien en contrepartie de mesures anti-périurbanisation dans les documents d'urbanisme ; modifier les règles de l'ANAH pour encourager des travaux chez les propriétaires bailleurs ; attribuer quelques PALULOS pour réhabiliter un quartier HLM qui ne serait pas pris en compte par l'ANRU,…

La gouvernance territoriale

La définition des politiques locales du logement et la territorialisation des politiques du logement s'inscrivent dans un double jeu d'acteurs, d'une part entre l'État et les collectivités territoriales, d'autre part entre l'État central et l'État local et s'appuient sur plusieurs outils, qui se sont progressivement améliorés depuis leur création.

Les programmes locaux de l'habitat

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) créés en 1991 sont des documents élaborés par les intercommunalités en association avec l'État. Ils définissent des objectifs en matière d'habitat, ainsi que les moyens pour les atteindre. On dénombre plus de 700 PLH, bien au-delà des 368 répondant à l'obligation légale qui s'impose aux plus grandes intercommunalités et aux communes hors intercommunalités de plus de 20 000 habitants.

Le PLH constitue le document central entre le document d'orientation et de programmation du schéma de cohérence territoriale (SCOT) avec lequel il doit être compatible et le plan local d'urbanisme (PLU), communal ou intercommunal, qui doit être compatible avec le PLH.

La qualité des PLH, qui peut se définir comme leur capacité à impulser la mise en œuvre de politiques de l'habitat efficaces à l'échelle de l'agglomération, est globalement en progrès et dépend à la fois de l'ancienneté de la prise en compte des questions d'habitat, de la qualité de l'ingénierie mobilisée et du jeu des acteurs locaux.

Aux PLH s'ajoutent les plans départementaux de l'habitat (PDH). Au nombre de 34, ils sont facultatifs et sans effet juridique sur les PLU. Co-élaborés par les départements et l'État, ils ont pour objectif principal d'assurer une cohérence entre les politiques locales de l'habitat des intercommunalités du département.

Les délégations de compétence

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis aux intercommunalités disposant d'un PLH de bénéficier d'une délégation de l'État pour attribuer les aides au logement locatif social et à la réhabilitation du parc privé. Les départements peuvent obtenir cette délégation hors territoires couverts par des délégations des intercommunalités.

Cette voie originale d'évolution des rapports entre État et collectivités territoriales, qui conserve à l'État la responsabilité de la politique nationale du logement, a rencontré un vif succès puisque 82 intercommunalités et 26 départements sont aujourd'hui délégataires des aides à la pierre et reçoivent ainsi plus de la moitié des crédits de l'État et de l'ANAH.

Observation 1 :

Ces délégations ont eu des effets positifs sur l'engagement des collectivités territoriales dans la politique du logement, notamment dans les grandes agglomérations qui ont augmenté leurs aides propres et ont joué un rôle de conviction vis-vis des communes en faveur de la construction de logements locatifs sociaux. Elles permettent aussi très généralement de développer, mieux que ne pouvait le faire l'État, une cohérence et des synergies avec les autres politiques publiques locales, tout particulièrement celles de l'urbanisme et, de façon certes inégale, d'impulser de véritables politiques d'agglomération.

Observation 2 :

Toutefois, la crise du logement qui a conduit à fixer des objectifs annuels nationaux très volontaristes a fait perdre de leur effet à ces outils de territorialisation du logement. La programmation annuelle, faite par l'État entre les régions, puis entre les territoires, délégataires ou non, ne prend que partiellement en compte les besoins et les objectifs définis par les PLH et a fait perdre largement leur caractère pluriannuel aux objectifs fixés par les conventions de délégation entre l'État et les collectivités territoriales. Il n'est ainsi pas rare que des avenants viennent amender ces objectifs plusieurs fois dans l'année.

Observation 3 :

Revenir à l'esprit d'origine des délégations de compétence apparaît alors comme un objectif très largement partagé.

Ainsi, la première recommandation du rapport thématique de mai 2011 de la Cour des comptes sur les délégations de compétence est d'« inscrire les délégations de l'État dans une programmation pluriannuelle fixant des objectifs globalisés et des moyens financiers prévisionnels ». La Cour recommande aussi de « prendre en compte les données des programmes locaux de l'habitat et des plans intercommunaux d'urbanisme dans les conventions conclues entre l'État et les bailleurs sociaux, dans les opérations ANRU et lors des modifications de zonage ».

Plus récemment, dans leur rapport d'information de juillet 2013, les députés Caresche et Piron demandent à l'État de « réfléchir à la mise en place d'une délégation réelle des aides à la pierre au lieu de l'actuelle délégation qui fixe des objectifs mais ne donne pas les moyens de les atteindre ». Par ailleurs, « le Comité régional de l'habitat, avec l'appui des services préfectoraux, doit être le cadre de la

concertation entre les acteurs locaux sur la ventilation des objectifs nationaux, de l'arbitrage sur la répartition des moyens, ainsi que le lieu de la coordination des politiques du logement mises en œuvre sur les différents territoires de la région ».

Observation 4 :

L'assemblée des communautés de France (ADCF) qui a produit, lors de l'université d'été de ses instances nationales en juin 2012, des « propositions pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques » va encore plus loin.

Dans son volet sur les politiques de l'habitat et du logement, les auteurs soulignent que « Les politiques du logement ont besoin d'une mise en confiance des acteurs reposant sur une visibilité des programmations pour s'inscrire dans la durée, une lisibilité favorable au développement des partenariats et une pérennité pour sécuriser leur engagement » et proposent notamment :

– la création de conférences régionales du logement, sous la coprésidence du préfet de région et du président de région, qui remplaceraient les CRH et procéderaient à la « répartition des crédits et des agréments dans le cadre des aides à la pierre »,
– la préparation d'une « nouvelle contractualisation sur le fondement des PLH »,
– la possibilité de « plusieurs volets à « la carte » dans les contrats (aides à la pierre, parc privé, politique foncière, volet social en coordination avec les PDALPD…),
– la reconnaissance des communautés comme autorités organisatrices locales de l'habitat.

Ces dernières propositions se rapprochent davantage d'un transfert de compétence, mais sans aller sur une véritable décentralisation qui n'est aujourd'hui demandée par aucun élu dans le contexte actuel de crise du logement.

Pistes d’amélioration

Dans un esprit très voisin de celui de ces rapports, la mission d’évaluation propose les évolutions suivantes :

1. Adopter une démarche de « pilotage par le bas » de la programmation s’appuyant sur les outils élaborés sous la responsabilité des élus locaux, PLH et PDH. Cette proposition est décrite plus en détail ci-dessus, dans la partie du présent rapport consacrée à la programmation des logements locatifs sociaux.

2. Étendre le champ des délégations de compétence. Sans entrer dans le débat en cours au Parlement, sur l’élargissement des délégations de compétence des futures métropoles à l’hébergement et à la gestion du DALO, il paraîtrait opportun d’élargir les délégations à des objets à caractère plus technique et directement liés aux compétences actuelles, par exemple les autorisations de démolition ou de mise en vente de logement HLM ou le conventionnement ANAH sans travaux.

3. De façon plus stratégique, les collectivités délégataires pourraient se voir ouvrir des possibilités d’adaptation du zonage A, B, C, ainsi que des marges de manœuvre supplémentaires dans la fixation des loyers conventionnés. De telles extensions de compétence pourraient ne pas être de droit, mais accordées au vu du degré d’implication du délégataire (par exemple existence d’une politique foncière d’agglomération, implication dans les actions en faveur du logement des plus défavorisés, …)

4. Sanctuariser les règles de mise en œuvre des crédits de l’ANAH pour la durée des conventions. Cette proposition est décrite plus en détail ci-dessus dans la partie du présent rapport consacré à l’ANAH.

5. Pour faciliter une plus grande couverture du territoire national par des délégations de compétences, il pourrait aussi être envisagé de ne plus accorder de délégations aux intercommunalités en dessous d’une certaine taille afin d’encourager les départements à prendre la délégation. Cette disposition aurait également pour avantage d’éviter de donner la délégation à des agglomérations ne disposant que de faibles capacités d’ingénierie.

6. Associer systématiquement les délégataires à la négociation des conventions d’utilité sociale et les en rendre signataires.

7. Mieux définir le rôle que doivent jouer les services de l’État en leur qualité de déléguant. La mission suggère que l’administration entame une réflexion sur ce sujet et impulse des actions de formation en conséquence.

8. Redonner aux conventions de délégation plus de lisibilité, de pluriannualité et de stabilité des règles, voire plus de possibilité de modulation locale, doit avoir pour corollaire un véritable « reporting » qui s’impose à tous les délégataires dans le cadre d’une politique qui reste sous responsabilité de l’État.

Les comités régionaux de l’habitat

Les comités régionaux de l’habitat (CRH) qui, sous la présidence du préfet de région, regroupent les représentants des collectivités territoriales et les autres acteurs locaux du logement, donnent notamment leur avis sur la programmation de l’État, mais sans véritablement pouvoir l’infléchir.

L’intérêt qu’y portent leurs membres, et notamment les élus, est inégal. Une des difficultés rencontrées est celui du très grand nombre de membres qui rend difficiles de véritables débats.

Les propositions faites ci-dessus, notamment en ce qui concerne la programmation, vont dans le sens de l’accroissement du rôle des CRH.

Plutôt que par la réduction du nombre des membres (le débat sur les politiques du logement ne pouvant se réduire à un dialogue entre l’État et les élus), l’amélioration du fonctionnement des CRH passe probablement par une redéfinition du rôle et de la composition de ses instances : bureaux, commissions,...

Les services déconcentrés de l’État

Les réformes intervenues ces dernières années ont renforcé le rôle et la place de l’échelon régional de l’État, et donc des DREAL.

Par contre, elles ont entraîné un affaiblissement des directions départementales des territoires, qui, de surcroît,

- ont perdu la relation directe avec l’administration centrale comme toutes les directions départementales interministérielles,
- ne sont pas responsables, en règle générale, des politiques relatives aux fonctions sociales du logement,
- n’instruisent plus, totalement ou partiellement, dans une trentaine de cas, les aides pour le compte des délégataires,
- ont perdu en compétences humaines.

Dans le schéma d’évolution esquissé ci-dessus, l’État déconcentré retrouverait toute sa place. Sous l’autorité du préfet de région, la DREAL aurait un rôle de synthèse des « demandes » locales et d’appréciation de la cohérence régionale des objectifs, avant, comme aujourd’hui, de préparer la répartition des crédits régionaux accordés après les dialogues de gestion. Pour sa part, la DDT retrouverait son rôle de concertation avec les acteurs locaux, élus, professionnels et associations.

L’administration centrale devrait alors veiller à maintenir les compétences nécessaires pour que la DDT, s’appuyant sur sa propre connaissance des territoires, sur la

méthodologie fournie par le futur CEREMA à partir notamment d’échanges d’expériences locales, ainsi que sur un dispositif d’observation si possible partagé localement, soient des interlocuteurs reconnus des collectivités territoriales.